

Startnotitie Circulaire Economie

Aanleiding

De gemeente Gouda gaat aan de slag met circulaire economie (CE). Gezien de maatschappelijke relevantie is de circulaire economie als raadsvrij onderwerp opgenomen in het bestuursakkoord *Geef Gouda Door! 2022 – 2026*. In onze huidige lineaire economie worden grondstoffen schaarser terwijl het gebruik blijft toenemen. Het is belangrijk om over te gaan op een circulaire economie. Ook heeft de inzet op de circulaire economie een positief effect op CO₂-reductie. Om in 2040 als stad CO₂-neutraal te zijn, mag de inzet op de circulaire economie niet ontbreken.

Ook de gemeente heeft de opgave om de transitie te maken naar een circulaire economie waarin we grondstoffen hergebruiken, producten efficiënter produceren en afval nauwelijks meer bestaat.

Probleem

De Verenigde Naties hebben berekend dat in 2050 er wereldwijd drie keer zoveel grondstoffen nodig zijn dan nu, indien de huidige trends aanhouden. Dat is problematisch, gezien het gebruik van grondstoffen grote impact heeft op het klimaat en de biodiversiteit. Bovendien is bij veel grondstoffen sprake van schaarste, wat kan leiden tot geopolitieke spanningen (CBS, 2018).

De Nederlandse overheid heeft in 2023 haar circulaire ambities vastgelegd in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE). De belangrijkste ambitie is om volledig circulair te zijn in 2050. Een continuering van de huidige trends zonder verscherping van (wettelijk) beleid en het ontbreken van acties vanuit gemeentes betekent dat Nederland de streefwaarde van 50% circulair in 2030 niet gaat halen (PBL, 2023).

Doel

Circulariteit is in sommige opzichten al sterk aanwezig in Gouda. Binnen de gemeente zijn er meer dan 50 circulaire initiatieven waarbij grondstoffen zijn bespaard en/of producten efficiënter zijn gebruikt. Voorbeelden variëren van circulaire bouw tot afvalinzamelingsacties. Zo heeft Gouda de eerste circulaire Albert Heijn van Nederland in Westergouwe, en hebben wij in samenwerking met Cyclus plastic inzamelingsacties uitgevoerd. Daarnaast kent de gemeente diverse circulaire burgerinitiatieven.

Wat wil Gouda bereiken?

De gemeente streeft ernaar om bovengenoemde circulaire initiatieven te stimuleren en talrijker te maken. In het bestuursakkoord *Geef Gouda Door!* is benoemd dat de gemeenteraad de kaders ontwikkelt om de Rijksdoelstelling te realiseren om in 2050 volledig circulair te zijn, en 50% circulair te realiseren in 2030. De te hanteren betekenis van het begrip 'circulair' in de gemeente Gouda wordt verderop in deze startnotitie toegelicht.

Het hoofddoel van de gemeente Gouda is:

- In lijn met **nationale doelstellingen** de **grondstoffenbehoefte** binnen de gemeente **verminderen**.

De landelijke ambities uit het NPCE zijn:

- **50% circulair** zijn in **2030**.
- Het realiseren van een **volledig circulaire** gemeente in **2050**.

De gemeente Gouda neemt de landelijke doelstellingen over en voegt er nog een toe.

De circulaire doelen voor de gemeente Gouda zijn:

- **50% circulair** in **2030**. De specifieke focus ligt op het realiseren van circulariteit in de directe invloedssfeer, bijvoorbeeld via inkoop. De term 'directe invloedssfeer' wordt later in de startnotitie uitgelegd.
- Als gemeente **volledig circulair** zijn in **2050**.
- Doelstelling Gouda: De hoeveelheid **restafval** verminderen tot **80 kg** per inwoner in **2025**.

Resultaat

Het gewenste resultaat dat voortvloeit uit deze startnotitie is een afgebakende opdrachtomschrijving over de circulaire economie. De startnotitie omschrijft ambities, doelen en randvoorwaarden die als kader gelden voor het opstellen van CE beleid door het college van B&W. Een nadere opdracht aan het college kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een Routekaart of Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie. Hierin staan gekwantificeerde doelen uitgestippeld in de tijd, met passende maatregelen om deze doelen te bereiken.

Randvoorwaarden, kaders en uitgangspunten

Het is van belang om effectief de transitie te maken naar een circulaire economie en eensgezindheid over de ambitie en doelen van het Gouds CE beleid binnen de gemeenteraad te creëren. Om deze reden zijn tijdens twee sessies met de Commissie Fysieke Leefomgeving in het najaar van 2023 vier kaders benoemd als belangrijk voor de invulling van het raadvrije onderwerp circulaire economie:

1. De definitie van circulaire economie die de gemeente Gouda hanteert.
2. De invloedssfeer van de gemeente.
3. De pijlers/thema's die Gouda kiest om circulair beleid af te bakenen.
4. *Zoals reeds besproken bij 'Resultaat'*: Het opstellen van een nadere opdracht aan het college, bijvoorbeeld een Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie.

Definitie circulaire economie

De circulaire economie kent vele verschillende definities. Het is belangrijk om een eenduidige definitie van circulaire economie te hanteren zodat alle neuzen dezelfde kant op staan. Ook is de gehanteerde definitie van belang voor de nader op te stellen circulaire doelen en maatregelen. Als in de definitie bijvoorbeeld wordt omschreven dat we geen nieuwe producten meer gaan inkopen, dan is het aan ons om dit daadwerkelijk te realiseren.

De Commissie Fysieke Leefomgeving heeft zich gecommitteerd aan het hanteren van een definitie voor circulaire economie die tot is stand gekomen door de definitie van de Rijksoverheid te combineren met die van de MacArthur Foundation. Deze definities van circulaire economie zijn te vinden in Bijlage 1. We gebruiken de definitie van de Rijksoverheid en vullen deze aan met stukken uit de definitie van de MacArthur Foundation. Deze aangevulde stukken zijn onderstreept.

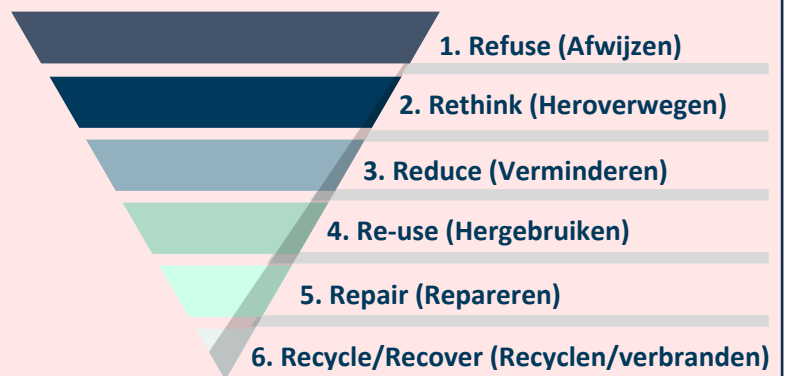
De gemeente Gouda kiest voor het hanteren van de volgende definitie:

Een economie waarin:

- *Zoveel mogelijk duurzame hernieuwbare grondstoffen worden gebruikt.*
- *Producten en grondstoffen worden hergebruikt op een zo hoogwaardig mogelijke manier.*
- *Afval nauwelijks bestaat door afvalstroomcycli te sluiten.*

Circulaire impact realiseren: Hanteren van de R-ladder

Voor het succesvol integreren van de circulaire economie gaan we uit van de R-ladder, een handreiking die de mate van circulariteit aangeeft van een te ondernemen actie. Hoe hoger een maatregel op de R-ladder staat, hoe meer circulaire impact deze maakt. Zo is het niet gebruiken van producten (de 'afwijsgedachte') een stuk impactvoller dan het recyclen van grondstoffen. In de toekomst kan de gemeente de R-ladder gebruiken voor effectieve implementatie van circulaire maatregelen.



Invloedssfeer

Het realiseren van een Goudse circulaire economie lukt alleen in samenwerking met inwoners, bedrijven en overige relevante organisaties. We zetten in op het creëren van bewustwording en het realiseren van samenwerking door als verbindende partij te opereren. Door middel van participatie leren we van elkaar en zetten we samen de stap naar een circulaire economie. De gemeente Gouda kiest om haar invloed zo breed mogelijk in te zetten, ook als deze in sommige gevallen beperkt is.

Om de invloedssfeer te verduidelijken maakt de gemeente Gouda onderscheid tussen:

1. Directe invloed binnen de gemeentelijke organisatie.
2. Directe invloed binnen de openbare ruimte.
3. Indirecte invloed door middel van samenwerkingen in de regio.
4. Beperkte invloed buiten de regio.

Hieronder een uitleg over de verschillende vormen van invloedssfeer en hoe Gouda deze gaat inzetten.

Directe invloed – gemeentelijke organisatie

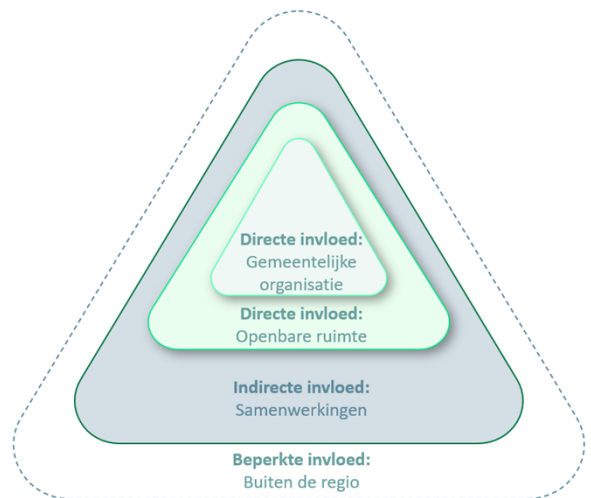
Beleid dat wordt ingevoerd en uitgevoerd door de gemeente zelf, geen afhankelijkheid van anderen.

Voorbeelden zijn:

- Maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen (MVOI). Circulariteit krijgt een prominente rol in ons inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit kan bijvoorbeeld door uitvragen te doen voor projecten waarbij een minimum percentage circulair materiaal is gebruikt. Een ander voorbeeld is het inkopen van tweedehands meubels en apparatuur.
 - o Aanbestedingen voor werken, leveringen en diensten. Werken bestaan uit bouwkundige en civieltechnische werken. Onder leveringen verstaan we de aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Diensten is inkoop dat niet onder werken of leveringen valt (PIANOO, 2022).

Directe invloed – openbare ruimte

Invoering door de gemeente, uitvoering ligt bij inwoners en bedrijven. Voorbeelden:



- Circulair afvalbeleid. Beleid dat betere afvalscheiding bevordert en waar afvalstoffen nuttig worden (her)gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan gedifferentieerde tarieven (Diftar).
- Kaders voor circulair bouwen. Circulaire kaders introduceren waar de gemeente niet zelf inkoopt en aanbesteedt, zoals bouw- en renovatieprojecten. De gemeente kan aannemers en projectontwikkelaars alleen opleggen om circulair te bouwen bij bouwprojecten die door de gemeente zelf worden aanbesteed. Het gaat hier dus specifiek om wensen en niet om beleid. De gemeente streeft naar een vergelijkbare constructie als bij klimaatadaptatie, waar we het Convenant Klimaatadaptatief Bouwen hebben ondertekend.

Indirecte invloed – samenwerkingen

Samenwerkingen aangaan met bedrijven, kennisinstituten en andere partijen. We doen dit via samenwerkingsverbanden binnen de regio. Op deze manier bevorderen we circulariteit op plekken waar we zelf niet volledig aan de knoppen draaien. Voorbeelden van samenwerkingspartners en samenwerkingsverbanden zijn (onder andere):

- Groene Hart Werkt!.
- Duurzaamheidsplatform Gouda.
- Gouda Onderneemt.
- Omgevingsdienst Midden-Holland.
- Cyclus NV (en de medeaandeelhouders).

Beperkte invloed – Buiten de regio

Onze circulaire focus ligt niet buiten de regio. Wel gebruikt de gemeente haar stem. Zo valt er toch invloed uit te oefenen op zaken waar de gemeente sterk afhankelijk is van andere partijen.

Voorbeelden van initiatieven buiten de regio zijn te vinden via organisaties als:

- Regio Midden-Holland (5 gemeenten).
- Provincie Zuid-Holland.
- G40.
- De VNG.

Groeimodel voor invloedssfeer – Niet alles kan tegelijk

De gemeente Gouda faseert hoe ze te werk gaat en waar ze invloed uitoefent. De focus ligt vanaf het begin op de directe en indirecte invloedssfeer. Bij initiatieven buiten de regio haakt de gemeente aan waar kansen zich voordoen, ook als dit op de korte termijn gebeurt. Een realistische situatie kan zijn: Het starten met de realisatie van MVOI en circulair afvalbeleid. Geleidelijk aan verbreed onze focus naar projecten waar afhankelijkheid van andere partijen groter is, zoals het realiseren van circulaire bouw op plekken waar de gemeente weinig invloed heeft, bijvoorbeeld bedrijventerreinen.

Pijlers

Het is belangrijk om focus aan te brengen door pijlers te kiezen voor het afbakenen van de circulaire economie. Ook bepalen de pijlers grotendeels de circulaire invloed die de gemeente Gouda (kan) uitoefenen. Als resultaat uit de sessie met de Commissie Fysieke Leefomgeving committeert Gouda zich aan vier pijlers. De invulling van de pijlers wordt uitgewerkt door het college van B&W. In deze startnotitie geven we een omschrijving van de pijlers en noemen we enkele voorbeelden van maatregelen die het college in de toekomst kan opstellen.

MVOI

MVOI staat voor 'maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen'. Gemeente Gouda heeft in september 2023 het Manifest MVOI vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ondertekend en zich hiermee gecommitteerd aan het opstellen van een Actieplan MVOI binnen één jaar. Hiermee heeft de gemeente de verantwoordelijkheid genomen om een positieve invloed op mens en milieu te maken via het aanbestedings- en inkoopbeleid. Circulariteit is een van de zes thema's van MVOI. Gouda zet in op circulair inkopen en aanbesteden. Binnen de pijler MVOI heeft de gemeente directe invloed en de kans om grote impact te realiseren.

Voorbeelden van maatregelen voor deze pijler uit andere gemeenten zijn:

- Actieplan MVOI opstellen en zorgen dat deze wordt geborgd en geïmplementeerd binnen de organisatie. Gouda gaat hiermee aan de slag.
- Circulaire grond-, weg- en waterbouw (GWW).
- Circulaire verbouw en nieuwbouw van gemeentelijk en maatschappelijk vastgoed in bezit van de gemeente.
 - o Implementatie-eisen van gecertificeerde circulaire bouwtechnieken tijdens (ver)bouw. Voorbeelden van dergelijke technieken zijn: BREEAM, Cradle2Cradle, etc.
 - o Bouwen met materialen met lagere milieu-impact, bijvoorbeeld door te werken met de levenscyclusanalyse van bouwmaterialen.
- Onderdeel worden van een Buyer Group Bouw of GWW. Meer informatie over Buyer Groups is te vinden op de website van [PIANOo](#).

Van afval naar grondstof

De gemeente Gouda produceert 118 kg restafval per inwoner per jaar (CBS, 2023). Dit is hoger dan de nationale doelstelling van maximaal 100 kg in 2025, maar aanzienlijk lager dan het landelijk gemiddelde van 183 kg (CBS, 2023). Om dit getal verder te reduceren zet Gouda in op circulair afvalbeleid, gebaseerd op de R-ladder. We maken gebruik van hoogwaardige verwerking en betere scheidingstechnieken. Zo gaan we aan de slag om tot 80 kg restafval per inwoner per jaar in 2030 te komen, conform de startnotitie afval- en grondstoffenbeleid die wordt uitgewerkt.

Voorbeelden van maatregelen voor deze pijler uit andere gemeenten zijn:

- Het stimuleren van lokale/regionale reststroomuitwisseling tussen bedrijven.
- Aanjagen recycling initiatieven met bedrijven en/of inwoners, in combinatie met Cyclus.
- Normerende en/of beprijzende maatregelen t.b.v. bevorderen afvalscheiding: Kaders voor afvalinzameling bij inwoners en plannen voor bedrijfsafval, in combinatie met afvalverwerkers, omgevingsdiensten en andere lokale partijen.
- Gemeente Gouda gaat aan de slag met het uitvoeren van de nog door de gemeenteraad vast te stellen acties uit de startnotitie afval- en grondstoffenbeleid t.b.v. afvalreductie.

Pijlers



Bouw

Ook de bouw is benoemd als prioritaire keten in het NPCE. De pijler Bouw is gericht op circulair bouwbeleid waar invloed minder direct is als bij de pijler MVOI. Denk hierbij aan kaders en voorschriften voor nieuw- en verbouw van projectontwikkelaars en aannemers.

Voorbeelden van maatregelen voor deze pijler uit andere gemeenten zijn:

- Kaders voor circulaire bouw en verdere verduurzaming bedrijventerreinen.
- Kaders voor circulair, energieneutraal en/of klimaatadaptief bouwen. Denk aan de (B)ENG regelingen of het ondertekenen van het Convenant Circulair Bouwen.
- Projectontwikkelaar stimuleren om gecertificeerde circulaire bouwtechnieken op te nemen in nieuwe en bestaande bouwprojecten. Voorbeelden zijn: BREEAM, WELL, LEED, C2C, etc.

Consumptiegoederen

De Rijksoverheid heeft in het NPCE consumptiegoederen benoemd als prioritaire keten. Dit betekent dat de overheid grote grondstoffenbehoeftes heeft gesignaleerd voor deze productgroep, en dat veel circulaire winst en CO₂-uitstootreductie te behalen valt. De overheid onderscheidt 4 subgroepen: Elektrische apparaten, meubels, verpakkingen en textiel.

De gemeente zet bij deze pijler in op de bovenste treden van de R-ladder. Het niet/minder gebruiken van spullen. Voorbeelden van maatregelen voor deze pijler uit andere gemeenten zijn:

- Het opzetten van een circulair ambachtscentrum of circulair ambachtsnetwerk.
 - o Mogelijk in combinatie met het opzetten van repaircafé's.
- Bewustzijn creëren onder inwoners.

Uitvoerbaarheid

Het belangrijkste is dat de transitie naar de circulaire economie realistisch, haalbaar en betaalbaar is. De circulaire economie is complex en het implementeren ervan raakt aan alle afdelingen van de gemeente. Voorbeelden van afdelingen zijn CIA, CVO, POR, BOR en RBA. Uiteindelijk is de transitie naar de circulaire economie een gezamenlijke opgave, vergelijkbaar met het klimaatbeleid.

Daarnaast is het belangrijk te onthouden dat verschil bestaat tussen de impact van circulaire maatregelen die kunnen worden ingevoerd. Sommige maatregelen dragen meer bij aan circulaire doelen dan andere. Ook is de impact op de organisatie (de benodigde tijd/middelen/FTEs) verschillend per maatregel.

Budget

Het implementeren van de circulaire economie in de bedrijfsvoering is niet per definitie duurder dan het traditionele alternatief. Extra kosten worden vaak pas duidelijk worden wanneer er daadwerkelijk circulair wordt ingekocht en aanbesteed, en circulariteit echt onderdeel is van de bedrijfsvoering. Soms leidt de implementatie van circulariteit tot lagere kosten. De verwachting is dat het structureel toepassen van circulariteit zal leiden tot kostenvermindering op de langere termijn.

Circulaire maatregelen zullen in ieder geval leiden tot een andere verdeling van de kosten. De investering aan de voorkant kan hoger zijn, waarna vervolgens worden bespaard op onderhoud of hogere restwaardes worden gerealiseerd. Een strikte scheiding van gemeentelijke investerings- en onderhoudsbudgetten wordt zo steeds moeilijker te maken.

Het budget is op het moment van schrijven nog niet vast te stellen, maar middelen voor het ontwikkelen van CE beleid gaan worden vrijgemaakt. In het uiteindelijke beleid zullen additionele

implementatiekosten inzichtelijk worden gemaakt voor de Raad. We maken onderscheid tussen het initiële planvormingsbudget, en het uitvoeringsbudget dat nodig is voor de implementatie. De gemeente moet bereid zijn aan de voorkant van het project extra te investeren, om op de langere termijn toekomstbestendig te zijn.

Planning en proces

De tijdlijn voor de circulaire plannen is van 2024 tot 2030, met enkele ambities en doelen voor 2050.



Bronnen

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Circulaire economie: naar minder grondstoffengebruik. <https://www.cbs.nl/nl-nl/corporate/2018/03/circulaire-economie-naar-minder-grondstoffengebruik>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Statline: Huishoudelijk afval per gemeente per inwoner. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83452NED/table>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Huishoudelijk afval per inwoner op laagste niveau in bijna 30 jaar. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/27/huishoudelijk-afval-per-inwoner-op-laagste-niveau-in-bijna-30-jaar>

PIANOO (2022). Wat zijn Werken, Leveringen en Diensten? <https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort/wat-moet-ik-weten-over-europees-aanbesteden/wat-zijn-werken-leveringen-en-diensten>

Planbureau voor de Leefomgeving (2023). Balans van de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2023>

Rijksoverheid (2023). Nationaal Programma Circulaire Economie. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2023/02/03/nationaal-programma-circulaire-economie-2023-2030>

Bijlagen

Bijlage 1. Definities circulaire economie.

1. Definitie Rijksoverheid:

Een economie waarin:

- Zoveel mogelijk duurzame hernieuwbare grondstoffen worden gebruikt.
- Producten en grondstoffen worden hergebruikt.
- Afval nauwelijks bestaat.

Bron: [Rijksoverheid](#).

2. Definitie MacArthur Foundation

De economie moet voortdurend vernieuwen en de benodigde natuurlijke hulpbronnen herstellen. Het doel is om producten, componenten en materialen zo bruikbaar en waardevol mogelijk te houden, voor altijd. Hiervoor is het nodig dat producten in eindeloze cycli van grondstof-product-gebruik-grondstof-... ronddraaien.

Bron: [Circular Company Makers](#).